

Tilburg University

Zwaartepunten in de geschiedenis van de Nederlandse politie

Fijnaut, C.J.C.F.

Published in:
200 jaar politiegeschiedenis

Publication date:
2007

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Fijnaut, C. J. C. F. (2007). Zwaartepunten in de geschiedenis van de Nederlandse politie. In *200 jaar politiegeschiedenis: Toespraken bij de presentatie van - De geschiedenis van de Nederlandse politie* (pp. 13-34). Boom.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

PROF.DR. C. FIJNAUT

Zwaartepunten in de geschiedenis van de Nederlandse politie

Dames en heren,

Dit is een bijzonder moment op een speciale plaats. Een bijzonder moment omdat zo dadelijk een samenstel van studies het licht zal zien over een tot nu toe vrij onbekend, maar niettemin belangrijk onderdeel van de geschiedenis van Nederland: de geschiedenis van de Nederlandse politie in de negentiende en twintigste eeuw. Een speciale plaats omdat vanaf 1850 de loop van deze geschiedenis, direct en indirect, in belangrijke mate werd bepaald in deze zaal, de vroegere vergaderzaal van de Tweede Kamer. Uit die tijd stamt in elk geval de ongeschreven staatsrechtelijke regel dat de inrichting van de politie zo cruciaal is voor een goede werking van de Nederlandse staat dat alleen het parlement kan bepalen hoe deze instelling moet worden georganiseerd.

Dit is dus geen bevoegdheid van bestuurlijke overheden of van justitiële autoriteiten en zeker niet van politiechefs. Zij allen mogen zich vanzelfsprekend mengen in het debat over een ideale inrichting van het politiewezen, maar enige beslissingsmacht komt hen op dit punt niet toe. De politie is in dit land met andere woorden een staatsinstelling *pur sang*. Hier gaat ten principale het parlement over haar organisatie en werking, dit wil zeggen over haar positionering in het staatsbestel en over haar inbedding in de maatschappij.

Een ongelukkig vertrekpunt: de 'politiequaestie'

De eerste politiechef die er blijk van gaf de staatkundige verhoudingen in Nederland op dit punt uitstekend te begrijpen, was H. Provó Kluit, in de jaren 1840-1850/1851 directeur van politie en in 1853 nog enige maanden burgemeester te Amsterdam. In eerstgenoemde hoedanigheid schreef deze opmerkelijke politieman twee brochures over de inrichting van de Nederlandse politie die nog altijd behoren tot het beste dat vanuit de politierangen ooit werd geschreven over dit onderwerp. Hij beseftte echter als geen ander dat zijn ideeën alleen maar werkelijkheid konden worden als het parlement er mee zou instemmen. Om de kans te vergroten dat dit ook daadwerkelijk zou gebeuren, stelde deze scherpzinnige jurist – Provó Kluit promoveerde *summa cum laude* op een veelgeprezen proefschrift over de uitlevering en werd in 1854 benoemd tot lid van de Hoge Raad – zich in november 1850 met succes verkiesbaar voor de Tweede Kamer om tegenwicht te kunnen bieden tegen de opvat-

tingen omtrent de inrichting van het politiewezen die Thorbecke had neergelegd in zijn voorstel van Gemeentewet.

In 1851 trad Provó Kluit de eerste keer tegen Thorbecke in het krijt, natuurlijk in het debat over de Gemeentewet. Maar zonder resultaat. Een jaar later, in 1852, keerde hij zich tegen Thorbecke toen hij als voorzitter van een staatscommissie, de eerste in een opmerkelijk lange rij, een oplossing moest zoeken voor de grote politieke moeilijkheden die – vooral als gevolg van de politieke onrust in Europa – waren gerezen omtrent de inrichting van het politiewezen zoals die in de Gemeentewet haar beslag had gekregen. Ook toen moest hij het echter tegen Thorbecke afleggen: zijn voorstel werd niet gehonoreerd. Sindsdien heeft ons land af te rekenen met een probleem dat tegenwoordig bekendstaat als het politievraagstuk maar dat halverwege de negentiende eeuw werd aangeduid als de ‘politiequaestie’.

Het ontstaan van deze kwestie moet worden gezien tegen de achtergrond van het feit dat na de Franse bezetting in 1813-1814 weliswaar de organisatorische structuren van de Franse politie in stand werden gehouden – de directeuren en commissarissen van politie, de veldwachters en niet te vergeten de Koninklijke Marechaussee, althans in het zuiden – maar haar politieke grondslagen werden verlaten: de machthebbers van dat moment wilden in elk geval voor het noorden van het nieuwe Koninkrijk niet weten van de dictatoriale verhoudingen waarin die politie onder Napoleon Bonaparte en Joseph Fouché een afzonderlijke macht in het staatsbestel had kunnen worden. Aanvankelijk stelden zij zich tevreden met al bij al vrij pragmatische aanpassingen van het politiebestel. Die maakten niettemin een einde aan de enigszins afzonderlijke positie van de politie in het openbaar bestuur en verzekerden de zeggenschap van de bestuurlijke, justitiële en militaire autoriteiten over de politie. Het revolutionaire tij van 1848 bracht echter met zich mee dat de bestuurlijke elite van het land zich geplaagd zag voor de principiële, in wezen grondwettelijke, vraag hoe de politie in dit land duurzaam moest worden ingericht om onder alle omstandigheden een behoorlijke vervulling van zowel de politie(functie) van de gemeenten als de politie(functie) van het rijk te waarborgen.

Thorbecke, schrijver van zowel de Grondwet als de Gemeentewet, stelde zich op het standpunt dat beide functies konden worden vervuld door de commissarissen van politie, de dienaren van politie en de veldwachters. Onder het bevel van de burgemeester moesten zij worden belast met de uitvoering van gemeentelijke (bestuurlijke) politietaken, onder het gezag van andere autoriteiten moesten zij de rijkspolitietaken vervullen. In het bijzonder de commissaris van politie belichaamde in zijn ogen de twee-eenheid van Gemeentepolitie en Rijkspolitie: in dienst van de gemeente was hij tevens dienaar van de Kroon. Hij stond hiermee model voor Thorbecke’s zogenaamde organische staatsopvatting waarin gemeenten, met het oog op de behartiging van algemene belangen, ‘geschikte werktuigen van het rijksbestuur’ moesten zijn.

Provó Kluit daarentegen was om een aantal redenen van mening dat er in Nederland slechts behoefte was aan een enkel ‘ligchaam van policie’, één *corps de police*, een nationaal, burgerlijk politiekorps, ingedeeld in 150 politiekantons onder leiding van een commissaris van politie, bijgestaan door inspecteurs en agenten en gedirigeerd door directeuren van politie onder het gezag van de minister van Justitie. Hij moest én niets weten van de Koninklijke Marechaussee én ook niet van een Gemeentepolitie. Gemeentepolitie was in

zijn ogen ook Rijkspolitie, alleen plaatselijk ingedeeld en plaatselijk uitgeoefend. Er moest in Nederland een politiekorps komen dat 'alle magten in den staat zonder onderscheid en gelijkelijk ten dienste staat' en dat een einde zou maken aan de behartiging van 'alle klein-geestige, lokale belangen' op politiegebied.

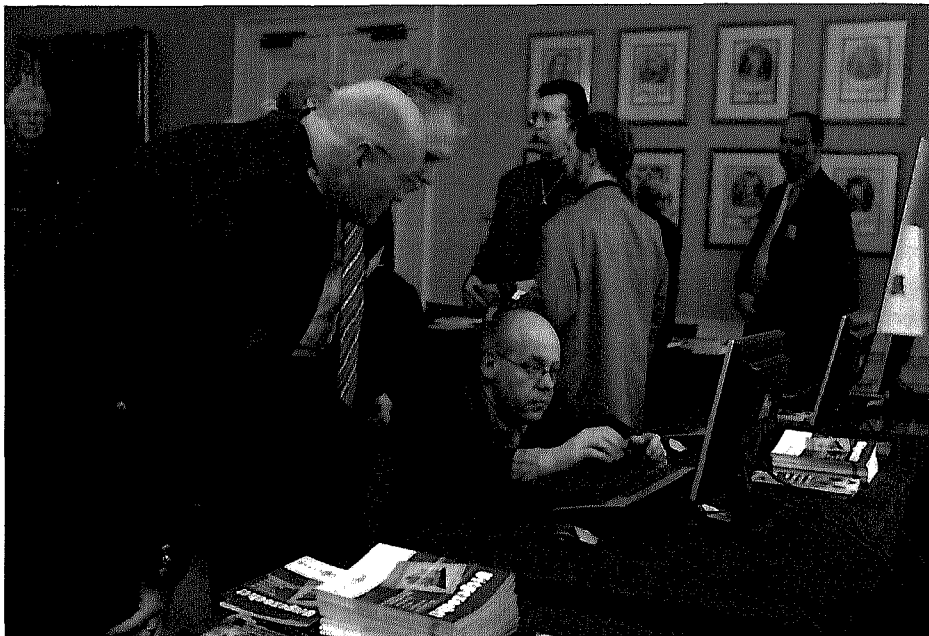
Met deze opvatting stond Provó Kluit natuurlijk lijnrecht tegenover Thorbecke. Zijn kritiek op diens mening was dan ook niet gering. Hij verweet Thorbecke onder meer dat hij kennelijk geen visie had op de inrichting van het politiewezen in haar geheel, dat hij via de Gemeentewet slechts een deel van het politievraagstuk had opgelost, dat hij in het midden liet wie in rijkspolitieaangelegenheden het gezag uitoefende over de politie en dat hij eraan voorbijging dat gemeenten niet zouden investeren in de politie. Provó Kluit sprak zich onomwonden uit voor een politiewet waarin zowel de organisatie als de bevoegdheden van de politie zouden worden geregeld. Voor Thorbecke was zo'n wet echter ondenkbaar. Een vergelijk tussen de beide kemphanen bleek niet mogelijk. De verschillen van opvatting waren te groot. Sindsdien kampt Nederland, zoals gezegd, met een politievraagstuk.

Het is natuurlijk onmogelijk om tijdens deze bijeenkomst het hele verhaal van de geschiedenis van de Nederlandse politie vanaf 1850 te vertellen. Beperking tot de zwaartepunten in deze geschiedenis is onontkoombaar. Maar ook dit is makkelijker gezegd dan gedaan. Deze geschiedenis kent immers een groot aantal belangrijke onderdelen en tal van boeiende facetten. Het komt er dus op aan om voor deze gelegenheid een weloverwogen keuze te maken, dit wil zeggen: een keuze die in al haar beperkingen toch een evenwichtig beeld schept van de bewogen geschiedenis die de Nederlandse politie sinds het begin van de negentiende eeuw heeft doorgemaakt.

Om dit doel te bereiken zullen hierna – naast de 'politiequaestie' – nog vijf zwaartepunten aan de orde worden gesteld:

- de rol van de Duitse bezetting in de Nederlandse politieggeschiedenis;
- de bloei van de stedelijke Gemeentepolitie in de twintigste eeuw;
- het belang van een eendrachtig politievakbondswezen voor een behoorlijke politiezorg;
- de bijdrage van de krijgsmacht aan de uitvoering van de politietaak;
- de reorganisatie van het politiewezen vanaf de jaren zestig.

Alvorens echter deze punten aan te snijden, wil ik graag een woord van dank uitspreken aan het adres van al degenen die de publicatie van de Nederlandse politieggeschiedenis mogelijk hebben gemaakt.



Een woord van dank

De geschiedenis van de Nederlandse politie kan vanuit zeer verschillende perspectieven en op heel uiteenlopende manieren worden geschreven. In het onderzoek waarvan vandaag de resultaten worden gepresenteerd, is om een aantal redenen gekozen voor een politiek-institutionele benadering die zowel recht doet aan de maatschappelijke ontwikkelingen die een grote invloed hebben uitgeoefend op de organisatie van de politie en de uitvoering van de politietaak, als recht doet aan de mensen, vooral de politiemensen, die binnen die organisatie dag in dag uit die taak moesten vervullen. De uitwerking van deze benadering leidde ertoe dat uiteindelijk vier omvangrijke studies werden geschreven: een over de geschiedenis van de Gemeentepolitie (door Guus Meershoek), een over de geschiedenis van de rijkspolitiediensten (door Jos Smeets), een over de geschiedenis van het politievakbondswezen en het politieonderwijs (door Ronald van der Wal) en een over de geschiedenis van de organisatorische structuren en de politieke grondslagen van het politiebestedel als zodanig. Deze laatste studie heb ik – met de medewerking van Smeets, Meershoek en Van der Wal – zelf geschreven, evenals de paperback waarin voor een groot publiek de hoofdlijnen van de Nederlandse politiegeshiedenis staan opgetekend.

In de eerste plaats wil ik dank zeggen aan de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan de politiekorpsen Amsterdam-Amstelland, Haaglanden, Rotterdam-Rijnmond, Utrecht, Groningen, Limburg-Zuid, en ook aan de Koninklijke Marechaussee en het Korps Landelijke Politiediensten en aan de Politieacademie, voor hun bereidheid om op initiatief van Jan Wiarda een kleine groep van historici onder mijn leiding

de kans te geven om de geschiedenis van de Nederlandse politie in de negentiende en twintigste eeuw te schrijven. Ik op mijn beurt prijs mij gelukkig dat het zes jaar geleden mogelijk was een onderzoeksgroep samen te stellen met de historici die ik zo-even heb genoemd. Dankzij hun voorgeschiedenis op het terrein van het historisch politieonderzoek kon dit project een vliegende start maken en dankzij hun inzet was het mogelijk om het binnen een redelijke termijn tot een goed einde te brengen.

In de tweede plaats wil ik zeker niet voorbijgegaan aan de commissie die zo'n zes jaar lang onder voorzitterschap van Schelto Patijn en secretarieel beredderd door Gert-Jan Fetter de werkzaamheden van de onderzoeksgroep heeft begeleid. Hun commentaar en dat van de andere vaste leden – Herman Amersfoort, Hans Blom, Geert Corstens, Cees Neisingh en Jan Wiarda – op de opeenvolgende versies van manuscripten is de kwaliteit van de studies zeker ten goede gekomen. Wat hier zeker ook toe heeft bijgedragen is het feit dat de vergaderingen steeds in een plezierige sfeer verliepen.

In de derde plaats gaat onze grote dank natuurlijk eveneens uit naar de directies en medewerkers van een hele reeks archiefinstellingen en archiefdiensten, musea en bibliotheken. Het is onmogelijk om die hier allemaal op te sommen. Ik moet echter een uitzondering maken voor het Marechausseemuseum en hier in het bijzonder voor de heer Jan Mintjes, voor het Nationaal Archief en hier speciaal voor de heer Sierk Plantinga, voor het Nederlands Politiemuseum en hier meer bepaald voor de heer Jos Breukers en voor de Historische Politie Collectie van de Politie Rotterdam-Rijnmond en hier met name voor de heer Luc Coppens.

In de vierde plaats voeg ik hier graag aan toe dat de Uitgeverij Boom zich in de voorbije maanden grote moeite heeft gegeven om onze manuscripten om te toveren tot een reeks van boeken die de tand des tijds kan doorstaan. En eveneens in dit verband noem ik graag namen. Ook de zwogers in het vooronder van het boekbedrijf hebben recht op licht: Geert van der Meulen – de uitgever, in wie ik vanaf het allereerste moment waarop wij met elkaar over het project spraken, het volste vertrouwen had –, Mirjam Haasnoot, Stephanie Cornelisse en *last but not least* Aranka van der Borgh – de leden van de bureauredactie die zich samen met sommige correctoren buitengewoon hebben ingespannen om de vijf omvangrijke manuscripten om te vormen tot boeken – en verder niet te vergeten de ontwerpers, Mesika Design en Wim Zaat, die van de boeken een feest voor het oog hebben gemaakt. Bovendien wil ik hier graag uitspreken dat Wouter Van Erve, student-assistent aan de Rechtsfaculteit van de Universiteit van Tilburg, mij in het voorbije jaar bij nacht en ontij met van alles en nog wat fantastisch heeft geholpen: van het maken van fotokopieën tot het opstellen van een personenregister.

Voor het overige verontschuldigd ik mij op deze plaats graag bij alle familieleden, vrienden en bekenden voor wie ik mij in het afgelopen jaar heb schuilgehouden. Fijn dat een aantal onder hen er vandaag toch bij wilde zijn. Dat Marij erbij is, spreekt voor zichzelf. Allen zij weet wat de afronding van dit project werkelijk heeft gekost. Ik dank haar ook deze keer weer voor haar liefdevolle bereidheid om – ook tijdens 'vakanties' – mijn existentiële vorm van wetenschapsbeoefening te accepteren.

De rol van de Duitse bezetting in de Nederlandse politiegeschiedenis

De Duitse bezetting speelt een ontzettend grote rol in de geschiedenis van de Nederlandse politie. Ten eerste omdat zij heeft geleid tot de meest ingrijpende herstructurering die het politiewezen sinds de Franse bezetting heeft ondergaan. Ik kom hier direct op terug.

Ten tweede omdat de Duitse bezetter de Nederlandse politie – die sinds de Franse tijd was ingeprent dat haar geen afzonderlijke plaats in het politieke bestel toekwam en dat zij steeds het gezag van de boven haar gestelde autoriteiten moest aanvaarden – voor een stuk loshaakte uit haar traditionele bestuurlijke en justitiële kaders. Daarmee plaatste hij de politie voor ongekend moeilijke staatkundige en morele dilemma's waarvoor een aanvaardbare oplossing bepaald niet voor de hand lag. En dit temeer niet omdat geen van de autoriteiten die voor de oorlog zo hadden gevochten om het gezag over de politie, dit gezag ook in deze kritieke omstandigheden publiekelijk opeiste of zich, toen het er echt op aan kwam, daadwerkelijk plaatste tussen de bezetter en de politie of tussen de politie en de mensen die mede door haar toedoen in hun bestaan werden bedreigd.

Een aanzienlijk aantal politiemensen, in dienst van voor de oorlog of gerekruteerd tijdens de bezetting, wist deze dilemma's om uiteenlopende redenen niet behoorlijk op te lossen of wilde dit om ideologische of andere redenen gewoonweg niet. Zij gingen (veel) te ver bij het verlenen van medewerking aan de uitvoering van het politieke programma van de ss-politiestaat. Van de 16.500 politiemensen die op 1 februari 1944 in dienst waren, werden er na de oorlog ongeveer 7000 aan een onderzoek onderworpen. Zo'n 2000 van hen werden er ontslagen. Vooral de rol van de politie, van politiemensen, en meer in het bijzonder van (leden van) speciale eenheden, bij de vervolging van de joden (en anderen) weegt niettemin nog steeds zwaar op het verleden en op het geweten van de Nederlandse politie.

Het daadwerkelijk verzet dat politiemensen op de een of andere manier hebben geboden tegen de Duitse bezetting, maakt deze historische last natuurlijk niet ongedaan, maar behoort vanzelfsprekend ook te worden gememoreerd. Veel politieverzet was om begrijpelijke redenen individueel zogenaamd stil verzet: het waarschuwen van mensen voor hun mogelijke arrestatie, het verlenen van hulp aan verzetsgroepen, het helpen smokkelen van vluchtelingen, het saboteren van onderzoeken, enzovoort. Er zijn echter ook voorbeelden van korpsen waarin groepjes politiemensen systematisch deelnamen aan allerlei activiteiten van de algemene verzetsorganisaties. Rauter vreesde op een moment dat er een politieondergrondse zou ontstaan. Het is echter hoogst onwaarschijnlijk dat hiervan sprake is geweest. Een aantal politiemensen heeft hun verzet met de dood bekocht: van de voormalige rijks-politiekorpsen verloren 120 manschappen wegens verzetsactiviteiten het leven. Hoeveel dit er waren bij de Gemeentepolitie werd na de bezetting niet uitgezocht en kon door ons ook niet worden gecijferd. Bij wijze van voorbeeld mag worden herinnerd aan leden van de verzetsgroepen bij de Nijmeegse en Heerlense politie en aan ambtenaren van politie in Amsterdam, Den Haag en Rotterdam.

Er is dus alle reden om politiecollaboratie en politieverzet tijdens de Duitse bezetting in hun onderlinge samenhang te bezien, want zo worden de grote tegenstellingen en hevige spanningen beter zichtbaar die zich in deze volstrekt abnormale omstandigheden in het

politiewezenen en tussen politiemensen manifesteerden en die zich tot ver na de oorlog hebben doen gevoelen in de korpsen.

Hoe dan ook, het is niet verwonderlijk dat de Duitse bezetting niet alleen nog steeds een schaduw werpt op het beeld en zelfbeeld van de politie en over de manier waarop zij feitelijk is georganiseerd en werkt, maar dat zij ook de ontwikkeling van een realistische kijk op het vooroorlogse verleden van de politie heeft belemmerd en het eveneens moeilijk heeft gemaakt om de vooroorlogse en de naoorlogse geschiedenis van de politie op een evenwichtige manier met elkaar te verbinden. Ik erken hier dan ook graag dat ik in de voorbije vijf jaar opnieuw – bij het schrijven, in de jaren zeventig, van mijn proefschrift over de politieke geschiedenis van de politie in Europa was het mij ook al overkomen – de nodige moeite heb gehad met het chapter van de Nederlandse politie in de tijd van de Duitse bezetting.

Hierbij mag zeker niet uit het oog worden verloren dat er tot lang na de bezetting een taboe rustte op de transformatie van het politiewezenen die tijdens de bezetting had plaatsgegrepen. Zelfs de Commissie-Langemeijer wijdde er in 1949, in haar overigens zo leerrijke rapport, geen woord aan. Hoe kon dit taboe zo groot zijn? Mijn verklaring is dat lange jaren – en wellicht hebben sommigen het er nu nog moeilijk mee – niet publiekelijk kon worden erkend dat een Duitse oorlogsmisdadiger, de *Höhere ss und Polizeiführer* H. Rauter, de meest invloedrijke hervormer van de Nederlandse politie is geweest. Wat deed Rauter? Ten eerste voegde hij de rijkspolitiediensten – de Koninklijke Marechaussee, de Rijksveldwacht en het Korps Politietroepen – samen tot een enkele politiedienst, de Marechaussee. Ten tweede schafte hij in het overgrote deel van de gemeenten de plaatselijke politie af, verstatelijkte hij de politie in de grote steden en richtte hij een heuse Rijksrecherche op. Ten derde plaatste hij Gemeentepolitie, Staatspolitie en Marechaussee onder het algemene toezicht van een directeur-generaal van politie en een inspecteur-generaal van de Nederlandse politie. En ten vierde organiseerde hij niet alleen een aantal centrale voorzieningen – van een technische dienst en intendance tot politiescholen en een eigen ziekenfonds – maar uniformeerde hij ook het rangenstelsel, de salarissen en vergoedingen, de bewapening en de kleding.

De meeste van deze veranderingen waren voor de oorlog door een of meer kabinetten, door officiële commissies, door grote politievakbonden en vooraanstaande politiechefs wel bepleit, maar... nooit gerealiseerd omdat men het er politiek en/of ambtelijk niet over eens kon worden. In de jaren dertig onttaarde de discussie over de herinrichting van het politiebestel die sinds de dagen van Thorbecke en Provó Kluit steeds heftiger was geworden, zelfs in een open, ongebreidelde en dus vruchteloze machtsstrijd tussen politieke partijen, Haagse departementen, hogere bestuurlijke en justitiële autoriteiten en politiechefs. Hierom leek Rauter in het begin van de bezetting de man die eindelijk het politievraagstuk tot een oplossing kon brengen: hij was de sterke man die de vooroorlogse impasse kon doorbreken. Dat de maatregelen die Rauter aanvankelijk trof, zoals de eenmaking van het rijkspolitieapparaat en de benoeming van een 'Spitze' in het politiebestel, ook helemaal pasten in de visie van de ss op de inrichting van de politie, werd duidelijk niet door iedereen genoegzaam onderkend. Na de Februaristaking in 1941 nam Rauter de organisatorische en ideologische nazificatie van de politie nog méér zelf in de hand en trachtte langs allerhande wegen het doel te bereiken dat hem en zijn voornaamste opdrachtgever in Berlijn, H. Himmler, voor ogen stond: de zogenaamde germanisering van de gehele Nederlandse politie. Hij slaagde

hier zeker niet in. In de loop van 1943 moest hij vaststellen dat hij niet langer kon rekenen op de politie als zodanig. Er restte hem toen weinig anders dan te proberen haar door middel van intimidatie in zijn gareel te houden. De opsluiting van een aantal gezinsleden van ondergedoken politiemensen in Kamp Vught was een van de terreurmaatregelen waarvan hij zich in dit verband bediende.

Zou de reorganisatie die Rauter tijdens de oorlog doorvoerde, na de oorlog ongedaan zijn gemaakt, dan zou deze oorlogsmisdadiger natuurlijk nooit kunnen worden bestempeld als de invloedrijkste hervormer van de Nederlandse politie sinds de Franse bezetting. Deze kwalificatie is slechts aanvaardbaar omdat de fundamentele herinrichting van het politiebestedel die hij tot stand had gebracht, na de oorlog juist niet ongedaan werd gemaakt. Zeker, de gezagsverhoudingen zoals die traditioneel in het politiebestedel hadden bestaan, werden na de oorlog onmiddellijk in de volle omvang hersteld. De organisatorische structuren van de politie werden echter grotendeels behouden omdat niemand – op met name de Vereniging van Nederlandse Gemeenten na – terug wilde naar het zo verdeelde politieapparaat van voor de oorlog. Zo kwam het dat na een verbeterd machtsstrijd tussen de departementen van Justitie en Binnenlandse Zaken in het Politiebestedel van november 1945 werd vastgelegd dat er voortaan slechts een enkel Korps Rijkspolitie zou zijn, een burgerlijk korps maar met een militaire inslag, dat nog slechts in een beperkt aantal gemeenten de Gemeentepolitie werd behouden en dat – soms onder een andere naam – de centrale voorzieningen en algemene regelingen grotendeels in stand werden gelaten. Dit stelsel werd na heel wat publieke en politieke discussie via de Politiewet 1957 door het parlement bekrachtigd dat in het najaar van 1945 door het toenmalige kabinet buiten spel was gezet: het Politiebestedel 1945 werd kort voor de heropening van de Staten-Generaal gepubliceerd. Deze doodzonde tegen een voorname regel in het ongeschreven staatsrecht moest en zou worden rechtgezet.

De bloei van de stedelijke Gemeentepolitie in de twintigste eeuw

De afkeer van het Franse politiestelsel bracht in de jaren veertig van de negentiende eeuw met zich mee dat Nederlandse autoriteiten bij de bescheiden hervorming van de stedelijke Gemeentepolitie bovenal een voorbeeld namen aan het Engelse politiestelsel en met name aan de *metropolitan police* die in 1829 door Sir Robert Peel in Londen was gesticht. Het uniform dat de Amsterdamse agenten in 1844 werd aangemeten, was geënt op dat van de Londense bobby. Later ebde de afkeer van de Franse politie wel wat weg. Het reglement waarbij in 1878 de reorganisatie van de politie in Amsterdam werd vastgelegd, werd – zij het jaren later – zelfs in het Frans vertaald. Op het einde van de negentiende eeuw werd evenwel meer en meer de politie in de Duitse grootsteden het voorbeeld dat in Nederland navolging kreeg. Deze toenadering vormde de grondslag voor de goede betrekkingen tussen de politie in Duitsland en de Nederlandse politie in de Weimarrepubliek. Op de internationale politietentoonstellingen die in Duitsland halverwege de jaren twintig werden georganiseerd, was de Nederlandse politie goed vertegenwoordigd.

De politiemans die in deze ontwikkeling een baanbrekende rol speelde was W(illem) Voormolen, hoofdcommissaris van politie in Rotterdam. Hij werd in 1893 uitgenodigd door de burgemeester van deze havenstad om het korps geheel naar Europese maatstaven te

moderniseren. Voormolen maakte een rondreis langs alle vooraanstaande grootstedelijke politiekorpsen in de omringende landen en diende vervolgens een reorganisatievoorstel in dat blindelings door de gemeenteraad werd aanvaard. Dit voorstel behelsde in de eerste plaats een fijnmazige territoriale basisorganisatie, met afdelingen, subafdelingen, posten en wijken, bemand door wijkagenten die zich ten volle verantwoordelijk moesten voelen voor de ordelijke gang van zaken in hun deel van de gemeente. Complementair hieraan tilde hij in de tweede plaats de functionele organisatie van het korps naar een hoger niveau. Achter elkaar richtte hij een Bereden Brigade, een Rivierpolitie en een Recherche op. En in de derde plaats investeerde hij in de scholing, in de beloning en in de arbeidsomstandigheden van zijn mensen. Naar zijn oordeel was een goede politie onmogelijk zonder politiemensen die behoorlijk waren opgeleid en die fatsoenlijk werden behandeld. Het Amsterdamse stadsbestuur had Voormolen maar wat graag aangetrokken om ook het korps in de hoofdstad te moderniseren, maar Voormolen wees dit verzoek af: hij wilde zijn levenswerk in Rotterdam afmaken (in zijn plaats trad toen de Maastrichtse commissaris van politie J. Franken aan). Jammer genoeg kreeg hij hier uiteindelijk niet helemaal de kans voor. Hij werd in 1907 ernstig ziek en moest zijn functie neerleggen.

Zijn opvolger, Th. Roest van Limburg, zette zijn levenswerk echter voort. Hij staat vooral bekend als de hoofdcommissaris die werk maakte van de Kinder- en Zedenpolitie en die in dit verband de eerste vrouwelijke politieassistenten bij de Nederlandse politie aanstelde, D. Sanson, maar Roest van Limburg deed meer dan dit. Hij richtte in 1911 ook een Karabijnbrigade op om met eigen mensen daadkrachtiger te kunnen optreden tegen collectief geweld in de stad. Evenals zijn voorganger moderniseerde hij het korps dus over de volle breedte van de politietaak. Met de oprichting van Verkeersbrigades, bijvoorbeeld door de Haagse hoofdcommissaris van politie H. Versteeg – de vader van de latere Amsterdamse hoofdcommissaris van politie H. Versteeg – werd de functionele specialisatie van de grootstedelijke Gemeentepolitie voor de Eerste Wereldoorlog voltooid.

De prestatie die Voormolen, Roest van Limburg, Franken en Versteeg leverden, mag groots worden genoemd. Zij haalden met steun van de plaatselijke overheden de grootstedelijke politiekorpsen uit de miserabele situatie waarin zij zich tot op het einde van de negentiende eeuw bevonden en moderniseerden ze over de hele linie naar de maatstaven die toen op Europees niveau golden. Hun korpsen konden zich na verloop van tijd in professioneel opzicht goed meten met de stedelijke politiekorpsen die in andere landen een voorbeeldfunctie vervulden. Hiermee legden zij de grondslag voor de bloei die de stedelijke Gemeentepolitie in de jaren twintig in het algemeen doormaakte.

Tijdens het interbellum herwaardeerden hun opvolgers enerzijds de algemene (geüniformeerde) dienst – door de manschappen actief te betrekken bij de totale werking van de korpsen – en breidden anderzijds de specialisatiegraad van de korpsen nog verder uit. Zo richtten zij bij de Verkeerspolitie Motorbrigades op en maakten zij een begin met de latere Technische Opsporings- en Herkenningsdiensten. Bovendien investeerden zij nog meer in het niveau van hun personeel, niet alleen door versterking van de korpsinterne scholing maar ook door de rekrutering van talentvolle jonge inspecteurs. Zij deden tevens aan public relations om ook de buitenwereld te overtuigen van de professionele metamorfose die de stedelijke Gemeentepolitie onderging. Deze gedaantewisseling kwam vanzelfsprekend ook tot

uitdrukking in het feit dat er door politiechefs – om een paar namen te noemen: P. Stapel en J. de Koning – de oorspronkelijke auteurs van hét leerboek –, J. Haarman – in de jaren twintig de schrijver van het belangrijkste overzicht van de geschiedenis van de Nederlandse politie – en, niet te vergeten *grand old man* W. Köster Henke, de onvermoeibare pleitbezorger van behoorlijk vakonderwijs voor de politie – steeds meer en steeds betere leerboeken voor de politie werden gepubliceerd. Parallel hieraan nam de kwaliteit van de politietijdschriften zienderogen toe. De stichting van de Model-Politievakschool in 1919 in Hilversum – overigens met royale steun van het ministerie van Justitie dat kennelijk overtuigd was van het belang van dit initiatief – was evenzeer een uiting van het professionele elan dat de Gemeentepolitie vóór en na de Eerste Wereldoorlog bezielde.

In de jaren dertig stagneerde de bloei van de stedelijke Gemeentepolitie. De Grote Crisis oefende ook in dit opzicht een deprimerende werking uit. Zij stelde deze politie bovendien zwaar op de proef, en dit vooral op een punt waarop zij zich sinds het einde van de negentiende eeuw wel enigermate had geprepareerd maar niet in die mate dat zij het hier in beginsel zonder de bijstand van de korpsen van Rijkspolitie dan wel het leger kon stellen, namelijk de beheersing van grootschalig collectief geweld in de steden. Hoe zwak de stedelijke Gemeentepolitie op dit punt toen nog steeds stond was al enigermate gebleken tijdens de Zinkwitstaking in Maastricht (1929) en de Textielstaking in Enschede (1931-1932). De echte krachtproef vond echter plaats in 1934, bij het Jordaanoproer in Amsterdam en het Crooswijkoproer in Rotterdam. Deze oproeren konden slechts worden bedwongen dankzij de grootschalige en gewapende inzet van de Koninklijke Marechaussee en het Korps Politietroepen. Deze krachtproef was voor de toenmalige korpschefs reden om werk te maken van de verdere specialisatie van hun korpsen in de ordehandhaving. Het is tekenend voor het professionele niveau van de Amsterdamse hoofdcommissaris van politie H. Versteeg – de zoon van – dat hij onmiddellijk na het Jordaanoproer besliste om een Karabijnbrigade op te richten, zodat het korps van de hoofdstad voortaan ook op het punt van de ordehandhaving zoveel als mogelijk zelf baas kon blijven in de stad.

Na de bezetting was het voor de Gemeentepolitie, ook die in de grote steden, om allerlei redenen moeilijk om aan te knopen bij de vooroorlogse ontwikkelingen. Voor een stuk had dit ongetwijfeld te maken met de spanningen tussen (groepen van) politiemensen die tijdens de bezetting waren opgebouwd en na de bezetting slechts langzaam wegebden of, integendeel, juist nog werden gecultiveerd. Er werden zeker wel belangrijke pogingen gedaan om de korpsen in professioneel opzicht bij de tijd te houden, maar erg veel vrucht droegen die niet. Deze inspanningen kwamen vooral neer op hun restauratie volgens het vertrouwde, vooroorlogse model. Ook in de Tweede Kamer maakte men zich ondertussen steeds meer zorgen over de vraag of de politie wel in staat was nieuwe problemen in de ordehandhaving adequaat aan te pakken. In 1966 bleek met name in Amsterdam dat men zich hier terecht druk over had gemaakt. Vooral het optreden van de Gemeentepolitie tijdens het Bouwvakoproer in juni van dat jaar demonstreerde dat het korps in operationeel opzicht de aansluiting had gemist bij de maatschappelijke ontwikkelingen. Maar niet alleen het Amsterdamse politiekorps als zodanig was niet meegegaan met zijn tijd. De bekende Commissie-Enschede bekelde evenzeer het gebrek aan samenwerking tussen de bestuurlijke en justitiële autoriteiten die waren betrokken bij de handhaving van de openbare orde in de stad. Wat hier

verder ook van zij, door de korpsleiding werden nu wel onmiddellijk maatregelen getroffen om beter voorbereid te zijn op grootschalige en gewelddadige ordeverstoringen: zowel de informatievoorziening als de interventiecapaciteit werden gemoderniseerd.

De geest van de jaren zestig wakkerde niet alleen protest en verzet tégen de politie aan maar waaide ook in de politiegelederen zelf. Zij inspireerde reeds in het begin van de jaren zeventig een groep politiemensen tot een discussie over de herinrichting van de operationele organisatie van de korpsen naar het model van wijkteams. Het was evenwel de Projectgroep Organisatiestructuren die in 1976 met haar rapport *Politie in verandering* de geesten rijp maakte voor een dergelijke hervorming. Het duurde niettemin tot ver in de jaren tachtig voordat deze hervorming in een aantal korpsen haar beslag kreeg. Pas in 1993, bij de samenvoeging van de districten van het Korps Rijkspolitie en de Gemeentepolitie tot 25 regionale korpsen, werd het wijkteam in een aantal varianten over heel Nederland ingevoerd.

Interessant is tot slot om deze belangrijke ontwikkeling hier terug te koppelen op de modernisering van de stedelijke Gemeentepolitie in de eerste decennia van de vorige eeuw. Dan kan worden gesteld dat de grootschalige invoering van wijkteams enerzijds in wezen een modernisering van die modernisering was: een eigentijdse variant op de – om het in de termen van deze tijd te zeggen – gebiedsgebonden politiezorg die Voormolen en zijn tijdgenoten hadden georganiseerd (en die in feite van oudsher eigen was aan de rijkspolitiekorpsen). Anderzijds stond de grootschalige invoering van deze teams helemaal haaks op de modernisering die de stedelijke Gemeentepolitie in de eerste decennia van de vorige eeuw hadden ondergaan. Om de eenvoudige reden dat zij op veel plaatsen gepaard ging met een veel te verregaande despecialisatie van de korpsen op allerlei terreinen. Intussen is de balans in vele regio's echter weer hersteld of tenminste volop in herstel.

Het belang van een eendrachtig politievakbondswezen voor een behoorlijke politiezorg

De grootstedelijke politiekorpsen beantwoordden rond 1900 dankzij hoofdcommissarissen als Voormolen, Franken, Roest van Limburg en Versteeg meer en meer aan het thorbeckiaanse politie-ideaal dat verscholen lag in de Gemeentewet van 1851. Zij stonden niet alleen volledig ten dienste van de gemeentepolitie(taak) maar waren ook in staat om de rijkspolitietaken over de hele breedte – opsporing, inlichtingenwerk, verkeersregeling, ordehandhaving, vreemdelingtoezicht en bijzondere wetten – professioneel uit te voeren. Hun hoofdcommissarissen staaften zich niet blind op de lokale politiebelenen maar waren ook rechtgeaarde politiedienaren van de Kroon, met een open oog voor de rijkspolitiebelenen en voor de internationale ontwikkelingen op politiegebied. Voormolen bezocht zélf de politie in Hamburg, Dresden, Berlijn, enzovoort om zich uit de eerste hand te laten informeren over de dreiging van het gewelddadige anarchisme in Europa. Hij en zijn medestanders in de grote(re) steden belichaamden in persoon de twee-eenheid van Gemeentepolitie en Rijkspolitie die Thorbecke in de Gemeentewet had ingeschreven.

Men mag zich door de opbloei van de grootstedelijke Gemeentepolitie in een thorbeckiaans kader echter niet laten verblinden. Niet alleen greep deze ontwikkeling pas vijftig jaar na de inwerkingtreding van de Gemeentewet 1851 plaats, maar zij verhuult ook hoe misera-

bel in het algemeen de toestand van de Gemeentepolitie tot laat in de twintigste eeuw was. Thorbecke's ideeën omtrent de inbedding van de politie in het staatsbestel mochten in intellectueel en staatkundig opzicht dan al iets verleidelijks hebben, zij gingen totaal voorbij aan de realiteit die Provó Kluit hem ook bij herhaling had voorgehouden, namelijk dat gemeenten in het algemeen niet bereid en/of in staat waren om te investeren in de politie. Hierbij dacht hij bepaald niet alleen aan de sterkte van de korpsen en aan hun huisvesting en uitrusting, maar zeker ook aan de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van politiemensen.

Hoezeer Provó Kluit gelijk had, bewees W. Tuinenburg – de meest vooruitstrevende commissaris van politie (uit Bolsward) in de laatste decennia van de negentiende eeuw: in 1881 richtte hij in zijn eentje *De Nederlandsche Politiegids* op – in 1893 in een brochure over de belangen van de Gemeentepolitie. De omstandigheden waarin politiemensen, van laag tot hoog, moesten werken, waren ronduit ellendig. Het was dan ook niet voor niets dat hij in 1887 een van de oprichters was van de Algemeene Nederlandsche Politiebond: alleen collectieve actie kon hierin verandering brengen. Omdat deze bond hierin onvoldoende succesvol was, ontstonden er in de grotere gemeenten in de jaren 1890 lokale bonden van agenten. De grote gangmaker van deze ontwikkeling was ongetwijfeld G. van Putten, een agent bij het Leidse korps. Net als Tuinenburg zag ook hij evenwel in dat de problemen van de ambtenaren van Gemeentepolitie niet op plaatselijk niveau konden worden opgelost maar vroegen om een landelijke aanpak. Hierom smeedde hij in 1902 samen met Amsterdamse collega's de lokale bonden samen tot de Bond van Gemeentepolitiebeambten in Nederland. Daarnaast ontstonden er bij de rijkspolitiekorpsen eigen verenigingen: de Marechausseevereniging en de Rijkspolitievereeniging. De inspecteurs van politie richtten in 1902 de Bond van Inspecteurs van Politie in Nederland op. In de jaren daarna nam de verdeeldheid in het politievakbondswezen als gevolg van de verzuiling nog verder toe: de algemene bonden kwamen toen te staan tegenover confessionele bonden. De eerste belangrijke stap in deze richting werd in 1907 gezet in Tilburg met de oprichting van St. Michaël.

Het zou te ver gaan om te beweren dat deze opbouw van collectieve actie om de belangen van politiemensen en daarmee die van de politie beter te kunnen behartigen niets heeft uitgehaald. Hier en daar, af en toe, werd op lokaal niveau zeker succes geboekt inzake verbetering van inkomen en arbeidsomstandigheden. De inrichting van nationale politie-examens en in het verlengde hiervan de oprichting van de Model-Politievakschool te Hilversum, waren belangrijke stappen in de verheffing van de politiestand. De grote successen bleven echter uit, juist ook in de sfeer van de Gemeentepolitie, toch de meest omvangrijke geleding in het politiebestel. Hierom is het niet verwonderlijk dat men het er voor de Eerste Wereldoorlog in vakbondskringen eigenlijk over eens was dat alleen de vorming van een nationale politie of tenminste de financiering van de Gemeentepolitie door het rijk, zou kunnen leiden tot structurele en duurzame verbeteringen.

Dit doel was echter volstrekt onhaalbaar. Niet alleen omdat de vakbonden door de grote onderlinge verdeeldheid er niet in slaagden een eenheidsfront te vormen om zulke plannen te (helpen) verwezenlijken, maar vooral ook omdat er politiek geen enkele bereidheid bestond om het politiewezen in die richting te hervormen. De strijd tussen het politiestelsel dat Thorbecke had ontworpen en het politiestelsel waarvoor Provó Kluit had gepleit, was

ook toen nog lang niet gestreden. Zij ging – ook ten koste van de sociale positie van politiemensen – onverminderd voort en was na afloop van de Eerste Wereldoorlog voor een aantal politiemensen reden om – naar het voorbeeld van Provó Kluit – een Politiepartij op te richten. In de ijdele hoop om via het lidmaatschap van de Tweede Kamer alsnog te bereiken wat tot dan toe onbereikbaar was gebleken. Zij behaalde overigens niet genoeg stemmen voor een of meer zetels in het parlement.

Hiervoor werd al aangegeven dat ook tussen de beide wereldoorlogen geen politiek vergelijk mogelijk was over de herinrichting van het politiewezen. Het veranderde natuurlijk wel, maar deze veranderingen – de oprichting van het Korps Politietroepen, de voorzichtige centralisering van de Gemeentepolitie – maakten het politievraagstuk eigenlijk alleen nog maar groter. Mede hierom ligt het voor de hand dat in deze periode ook in het politievakbondswezen de eendracht ver te zoeken was. Zelfs de enorme problemen die de crisis van de jaren dertig ook voor politiemensen en hun gezinnen veroorzaakte, brachten de bonden niet nader tot elkaar. Zij konden bij de behartiging van de belangen van hun leden dan ook geen vuist maken tegenover de lokale, laat staan de centrale overheid. Pas bij het begin van de bezetting stichtten enkele bonden de Centrale Politie Federatie, om sterker te kunnen staan ten opzichte van de Duitsers. Deze federatie werd in november 1940 wel officieel erkend, maar was toch niet wat de bezetter wilde. Zijn doel was de vorming van een enkele politiebond op nationaalsocialistische grondslag. Na allerlei perikelen werd eind 1942 zo'n bond opgericht: de Kameraadschapsbond. Hiervan waren alle politiemensen verplicht lid; de contributie werd automatisch ingehouden.

Na de bezetting wisten de grote bonden elkaar wel te vinden en richtten de Centrale van Politie Organisaties op. Enerzijds liet deze stap zien dat zij hadden geleerd uit hun vooroorlogse en oorlogse geschiedenis. Anderzijds was zij haast onontkoombaar nu de Gemeentepolitie door het rijk werd gefinancierd en de rechtspositie en arbeidsomstandigheden van de gehele politie centraal werden vastgesteld. Een garantie voor succes was deze bundeling van krachten niet. In de jaren vijftig moesten de bonden hard knokken om het inkomen en het pensioen van politiemensen enigermate op peil te houden, zelfs wanneer door commissies was vastgesteld dat de verhoging ervan alleszins redelijk was. Het bekendste voorbeeld hiervan is de uitvoering van de aanbevelingen van de Commissie-Boot om de specifieke kenmerken van het politieberoep meer in aanmerking te nemen bij de hoogte van het inkomen. Dit nam jaren in beslag. De verantwoordelijke minister van Binnenlandse Zaken, Toxopeus, verklaarde nadien in de Tweede Kamer dat de politie jarenlang was zoet gehouden met de gedachte 'straks komt er wel wat'.

De onbedoelde consequentie van deze zoethouderij was natuurlijk dat de bonden nadien geen zin hadden om zich nog eens door hun eigen minister voor de gek te laten houden. Hun acties namen een demonstratiever karakter aan en hun voormannen traden alsmaar vrijmoediger op. Dit bleek voor het eerst duidelijk in 1966 toen zij zich niet alleen keerden tegen de relschoppers in Amsterdam maar ook tegen het lokale bestuur dat de politie maar liet aanmodderen. De gewelddadige actie van Molukse radicalen tegen de Indonesische ambassade – en in het bijzonder de dood van de hoofdagent Molenaar – was voor de bonden aanleiding om een groot aantal grieven te formuleren in de richting van het kabinet en deze eisen kracht bij te zetten door de organisatie van stiptheidsacties. En dit werkte: een deel

van de eisen werd ingewilligd, met de toezegging dat er een onderzoek zou worden ingesteld naar de zwaarte van de politietaak. Toen de resultaten van dit onderzoek werden vrijgegeven konden de bonden zich hier goed in vinden, maar zij waren het helemaal niet eens met de financiële consequenties die het kabinet eraan verbond. Een grote demonstratie en een 'spontane' mars naar het Binnenhof waren het gevolg.

In de jaren tachtig leek er zelfs sprake te zijn van een opstand van de ordehandhavers: felle protesten tegen de bezuinigingen op de politie en het verlies van duizenden banen, naar aanleiding van de herhaalde rellen ongezouten kritiek op de kraakbeweging maar ook op de overheid, en veel verzet tegen de inschakeling van de politie bij de terrorismebestrijding. De acties die in 1983 plaatsgrepen om dit protest te ondersteunen namen allerhande vormen aan maar leidden niet onmiddellijk tot resultaat. Even dreigden zij zelfs een tegenovergesteld effect te hebben toen het kabinet de terugtrekking van een peloton van de Mobiele Eenheid uit het PSV-stadion midden in de wedstrijd van PSV tegen Ajax aangreep om het optreden van de bonden voor de (Utrechtse) rechter te brengen. Deze besliste dat dergelijke acties inderdaad niet konden maar hij verbood niet dat de bonden demonstreerden om de belangen van hun leden te behartigen. Hierop hielden zeventuizend politiemensen een zogenaamde stille tocht langs het Binnenhof.

Desalniettemin namen in 1988 de acties tegen een nieuwe inconvenïentenregeling een vrij grimmig karakter aan. Met name door de Nederlandse Politiebond werden harde acties in het vooruitzicht gesteld, waaronder vierentwintiguursstakingen in de grote steden. De Algemene Christelijke Politiefederatie wilde echter zover niet gaan. Nadat zij hun meningsverschillen terzake hadden uitgepraat trokken zij weer gezamenlijk op. En dit met groot succes: alle eisen werden min of meer ingewilligd. De volgende slag die de bonden wisten te winnen, speelde zich af bij de politiereorganisatie van 1993. Niet alleen verkregen zij op voorhand gunstige sociale regelingen voor hun achterban maar werden er ook overlegstructuren gevormd die hen in staat stelden de toepassing van deze regelingen overal in het land minutieus te bewaken.

Tot besluit kan worden gezegd dat voor de Duitse bezetting de politievakbonden bovenal belangrijk waren om de problemen aan de orde te stellen waarmee politiemensen en daarmee de politie als zodanig te kampen had. Meer konden zij, óók door hun eigen verdeeldheid, niet bereiken in een hevig verdeeld politiebestedel. Toen zij na de bezetting die verdeeldheid in hoge mate wisten te overwinnen in een meer eengemaakt politiebestedel kwamen zij weliswaar in een veel betere positie om zulke problemen metterdaad op te lossen, maar om deze positie te kunnen verzilveren waren telkens weer acties nodig die voor de bezetting ronduit ondenkbaar waren. Dit laat zien hoe belangrijk een eendrachtig politievakbondswezen is voor een behoorlijke sociale positie van politiemensen en dus voor een goede politiezorg in Nederland. Hoe zou(den) die er aan toe zijn zonder zulke acties van haar/hun bonden?

Dé grote les uit dit alles is evenwel dat de overheid – eigenaardig genoeg – niet als vanzelf goed zorgt voor degenen die het geweldsmonopolie van de staat in goede en in slechte tijden overeind moeten houden. De lage reguliere ('kale') netto-inkomens van de politiemensen die vandaag de dag feitelijk het uitvoerende politiewerk doen – zij liggen (in schaal 7) tussen 1050 en 1600 euro – bewijzen de juistheid van deze stelling. Ik vraag me



werkelijk af hoe politiemensen er – zonder andere inkomsten – elke maand in slagen om rond te komen. Velen in politiekring wijten hun nieuwe armoede aan de afschaffing van het GVP en de enorme verhoging van de ziektekostenverzekering. Een gedegen onderzoek naar het reële besteedbare inkomen van politiemensen is geen overbodige luxe. Het is broodnodig.

De bijdrage van de krijgsmacht aan de uitvoering van de politietaak

De krijgsmacht speelt tot op de dag van vandaag in allerlei gedaanten een belangrijke rol in de uitvoering van de politietaak. Voor wie de geschiedenis van de Nederlandse politie kent valt dit gemakkelijk te begrijpen. Na de Franse Tijd werd alleen in het zuiden – onder de wat meer vertrouwde en dus wat minder vreeswekkende naam Koninklijke Marechaussee – de gendarmerie gehandhaafd om in de voormalige Oostenrijkse Nederlanden de belangen van het nieuw gevormde Verenigd Koninkrijk te behartigen. Boven de grote rivieren wilde men van dit korps niet weten: Nederlanders waren geen munitiers maar handelaars. Waarom zouden zij constant onder militair toezicht moeten worden geplaatst? Hier werd de gendarmerie slechts vervangen door een handvol gerechtsdienaren.

Het gevolg hiervan was wel dat het reguliere leger in de noordelijke provincies in bepaalde opzichten de functie vervulde van de Koninklijke Marechaussee. Niet alleen zorgde het in de vele garnizoenssteden voor toezicht bij overheidsgebouwen en bij bijzondere gebeurtenissen, maar in tijd van nood werd het ook opgeroepen om de openbare orde te

handhaven dan wel te herstellen. Dit tot ergernis van de legerleiding die vond dat de krijgsmacht in gevallen als deze werd misbruikt voor de uitvoering van wat in essentie een politietoon was. En zij stond hierin niet alleen: ook bijvoorbeeld Provó Kluit vond dat militairen in het geheel niet geschikt waren voor het verrichten van politiewerk.

De oprichting van de Rijksveldwacht in 1856 was een eerste belangrijke maatregel om de inzet van het reguliere leger – in de vorm van infanterie en cavalerie – in de ordehandhaving tegen te gaan. Maar deze maatregel bleek niet voldoende te zijn. Bij alle grote stakingen in de jaren 1870 – zoals het Amsterdamse Kermisoproer en het Rotterdamse De Vletteroproer – moest steeds beroep worden gedaan op het leger om met harde hand een einde te maken aan de rellen. En toen op het einde van de jaren 1880 en in het begin van de jaren 1890 hevige stakingen uitbraken in de Groningse, Friese en Drentse veengebieden werd de Rijksveldwacht te zwak geacht om het geweld dat daarmee gepaard ging, te stoppen en werd – tot grote vreugde van de Kamerleden die zich daar tot dan toe hevig tegen hadden verzet – beroep gedaan op de Koninklijke Marechaussee. In een paar jaar tijd werd zij in die streken uitgebreid met een derde en vierde divisie.

Voor de Eerste Wereldoorlog werd wel meermaals overwogen om het wapen ook te legeren in het westen van het land, rond de grote steden, maar zover kwam het niet. Met als gevolg dat bij herhaling manschappen van het wapen samen met rijksveldwachters werden opgeroepen om bij ernstige ordeverstoringen bijstand te leveren aan de Gemeentepolitie in Amsterdam en Rotterdam. Deze korpsen ondergingen in deze tijd wel een zekere militarisering om ook op het vlak van de ordehandhaving meer op eigen kracht te kunnen opereren, maar zij werden toen op dit punt toch niet zo sterk uitgebouwd dat zij het zonder hulp van buitenaf konden redden. In meer extreme omstandigheden moesten zij trouwens niet alleen beroep blijven doen op de rijkspolitiekorpsen maar ook nog altijd op het reguliere leger. De balans tussen politie en leger verschoof rond 1900 dus wel meer en meer in de richting van de politie, de Koninklijke Marechaussee meegerekend, maar dit proces was in 1914 niet zover gevorderd dat de ordehandhaving volledig uit handen van het leger kon worden genomen.

Dit laatste gebeurde pas na afloop van de Eerste Wereldoorlog. Sinds die tijd wordt immers geen beroep meer gedaan op de infanterie respectievelijk de cavalerie om grootschalige ordeverstoringen te beteugelen. Maar... ook toen bleef de krijgsmacht niettemin een belangrijke rol spelen in de ordehandhaving. Ten eerste via de concentratie van de Koninklijke Marechaussee op plaatsen waar de Gemeentepolitie, al dan niet met de steun van de Rijksveldwacht, militaire macht nodig had om mogelijk verzet te breken. Denk bijvoorbeeld aan de Textielstakingen in Twente en de Zinkwitstaking in Maastricht. En ten tweede via het Korps Politietroepen dat in het kielzog van de ingebeelde revolutie van Troelstra – die op 12 november 1918 in de Tweede Kamer op aangeven van de 'rode' Van Putten beweerde dat de centrale overheid niet langer kon rekenen op de politie – werd opgericht om elke poging tot revolutie onmiddellijk in de kiem te kunnen smoren. De rol van de krijgsmacht in de ordehandhaving werd na de Eerste Wereldoorlog dus wel specialistischer, maar niet minder belangrijk.

Het Korps Politietroepen werd meerdere malen in de sfeer van de ordehandhaving gemobiliseerd, maar de enige keer dat het – samen met de Koninklijke Marechaussee en de

Gemeentepolitie – echt op volle sterkte en met alle strijdmiddelen werd ingezet, was in 1934 om zowel het Jordaanoproer als het oproer in Crooswijk neer te slaan. Mede omdat het daarna meer en meer werd aangewezen voor de bewaking van de kritische infrastructuur van het land, zagen de grootstedelijke korpsen zich vervolgens gedwongen om zich via de oprichting dan wel versterking van Karabijnbrigades ten volle te specialiseren op hun gewapende inzet ter handhaving van de openbare orde. Zo werd via verdere militarisering van de grote korpsen de professionalisering van de stedelijke Gemeentepolitie voltooid die zij sinds het einde van de negentiende eeuw had doorgemaakt.

Na de bezetting werd uitdrukkelijk gekozen voor het beginsel van een burgerlijke politie. Aan de ene kant zou zij bestaan uit een Korps Rijkspolitie dat de belichaming vormde van voorstellen die voor de bezetting bij herhaling waren gedaan, namelijk om de Koninklijke Marechaussee te integreren in de Rijksveldwacht. Daarvandaan de regel dat in dit burgerlijke korps de discipline op militaire voet zou worden gehandhaafd. Aan de andere kant zou deze politie bestaan uit Gemeentepolitie in een beperkt aantal gemeenten. In strijd met dit uitgangspunt was binnen de krijgsmacht ondertussen wel een Koninklijke Marechaussee opgericht maar zij werd niet gerekend tot de politie en was, net als het Korps Politietroepen voor de oorlog, alleen bedoeld voor de verlening van bijstand aan de politie in bijzondere omstandigheden. Zij mocht in elk geval onder geen voorwaarde worden beschouwd als een tweede rijkspolitiekorps want dit zou totaal in strijd zijn met het tweede beginsel, namelijk dat op Nederlands grondgebied de volledige politietaken slechts door een enkel politiekorps wordt uitgevoerd. Dit tot afgrijzen van de Raad van State maar – zoals wel vaker gebeurt – trok het kabinet zich niets aan van het protest van dit adviesorgaan.

Al bij al kwam deze regeling er dus op neer dat volgens de bedenkers van het Politiebepsluit 1945 en de Politiewet 1957 de politietaken in beginsel over de hele linie moest worden uitgevoerd door burgerlijke politie die bovenal met het oog op de ordehandhaving een zekere militaire inslag had. De terugtrekking van de krijgsmacht, inclusief de Koninklijke Marechaussee, uit het politiedomein, ging dus gepaard met een zekere militarisering van de burgerlijke politie. Verwoede pogingen van de Koninklijke Marechaussee om deze regeling open te breken werden in de jaren 1950 en 1960 door ministers als I. Samkalden resoluut afgewezen.

Nu, bijna zestig jaar later, moet worden geconstateerd dat de genoemde uitgangspunten toch voor een stuk zijn losgelaten. Dit gebeurde niet in het kader van de terrorismebestrijding toen beroep werd gedaan op de krijgsmacht om twee van de drie Bijzondere Bijstandseenheden voor haar rekening te nemen (de BBE-K en de BBE-M). Dit kon en kan nog altijd worden gerangschikt onder bijstand in bijzondere gevallen. De basisstructuur van het politiewezen werd er in elk geval niet door aangetast. De recente herinrichting van het stelsel van de bijzondere eenheden heeft de discussie over de scheidslijnen tussen politie en krijgsmacht in het politiedomein natuurlijk nieuw leven ingeblazen en is bij mijn weten ook nog niet helemaal afgerond, maar de balans tussen beide instellingen is door deze herinrichting meer naar de kant van de politie verschoven dan naar de kant van de krijgsmacht. Voor wie wil vasthouden aan de beginselen die na de oorlog ten grondslag werden gelegd aan de inrichting van de Nederlandse politie, is dit een volstrekt normale ontwikkeling.

Deze beginselen werden in die jaren wel ondermijnd toen de bijstand van de Koninklijke Marechaussee aan de politie in Amsterdam en Den Haag geen uitzondering bleef maar regel werd en toen met name de opeenvolgende burgemeesters van Amsterdam de Koninklijke Marechaussee begonnen te beschouwen als een onmisbaar instrument in de strijd tegen het krakersgeweld en het wapen zelfs graag zouden willen belasten met de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Deze ontwikkelingen werkten in de jaren tachtig de discussie in de hand of de Koninklijke Marechaussee toch niet moest worden opgenomen in de Politiewet. Sommige partijen waren daar groot voorstander van maar vooral minister F. Korthals Altes moest er niet van weten. Voor hem was in 1988 alleen acceptabel dat de echte politietaken van het wapen in de Politiewet 1957 werden opgesomd. Voor het wapen was dit niettemin een heuse overwinning. Een overwinning die voor haar en haar woordvoerders in de Tweede Kamer naar meer smaakte.

Dit meerdere werd in 1991 verkregen toen de Koninklijke Marechaussee enerzijds werd belast met de volledige politietaak op Schiphol en de andere burgerluchtvaartterreinen en anderzijds met het mobiele vreemdelingtoezicht. Hierdoor werd het wapen immers in wezen getransformeerd van een militair bijstandorgaan voor de burgerlijke politie tot een zelfstandig militair rijkspolitiekorps – naast het Korps Landelijke Politiediensten – op vitale kruispunten en aan de grenzen van Nederland. Zo ontstond tot op zekere hoogte – elke vergelijking gaat mank – weer een situatie die voor de oorlog zoveel problemen had opgeleverd en die hierom tot dan toe door geen enkel kabinet terug werd gewild, namelijk die van verschillende (rijks)politiediensten, een militaire en een burgerlijke dienst, op hetzelfde grondgebied. Het gaat dan ook, zeker op het niveau van de rijkspolitie(funcie), niet op om te spreken van één Nederlandse politie. De wezenlijke en dus strategische vragen die deze verdeelde situatie oproept omtrent het karakter, de inrichting en de taak van de Nederlandse politie worden sinds 1991 echter uit de weg gegaan. Het lijkt wel of er een taboe op rust. Jammer genoeg ook in het voorstel voor een nieuwe (derde) Politiewet. Het voornaamste dilemma dat in dit verband speelt bij de tegenwoordige (her)inrichting van het politiewezen kan als volgt worden geformuleerd:

- als men een civiele politie wil die zowel op lokaal niveau als op (inter)nationaal niveau alle politietaken adequaat kan vervullen, dan is de vorming van een nationaal politiekorps onvermijdelijk en ligt de integratie van de Koninklijke Marechaussee in dit korps voor de hand;
- als men niet kiest voor zo'n civiele politie, dan is de vorming van een nationaal politiekorps bepaald geen vanzelfsprekendheid en wordt dus als vanzelf een verdeeld militair-civiel rijkspolitieapparaat in stand gehouden.

Dit dilemma brengt ons bij het laatste zwaartepunt dat ik hier zou willen aanstippen: de reorganisatie van het politiewezen sedert de jaren zestig van de vorige eeuw.

De reorganisatie van het politiewezen vanaf de jaren zestig

Voor velen in de politie waren de gebeurtenissen in Amsterdam in 1966 en het daaropvolgende rapport van de Commissie-Enschedé het signaal dat de Politiewet 1957 had afgedaan. Zij zagen haar meer en meer als een wet die was bedoeld om de politieproblemen van het verleden op te lossen dan als een wet die de politie in staat stelde zich voldoende te richten op de politieproblemen van de toekomst. Zo dacht evenwel niet iedereen erover. Het toenmalige kabinet wilde deze wet en dus het politiebestedel wel aanpassen – vooral door de inrichting van zogenaamde politiekringen in de meer stedelijke gebieden buiten de grote steden – maar ze niet vervangen. Dit voorstel werd evenwel unaniem afgekeurd, zowel buiten als binnen het parlement. De meerderheid van stemmen ging in de richting van zogezegd een Nederlandse politie, ingedeeld in regio's of in regionale korpsen, met een sterke lokale verankering. Slechts een enkeling pleitte met kracht voor de vorming van een nationaal politiekorps dat zodanig soepel was georganiseerd dat executief het zwaartepunt op lokaal niveau zou blijven liggen. Dit was F. Perrick, in zijn fameuze brochure *Naar een nieuw politiebestedel* van 1968. Hij kreeg alleen ronduit bijval van het Korps Rijkspolitie.

Vervolgens begon een lijdensweg die vijftientig tot dertig jaar zou duren. De ellende werd vooral veroorzaakt door de op zich begrijpelijke koppeling tussen de reorganisatie van de politie – in de vorm van regionale eenheden en enkele centrale diensten – en de provinciale herindeling. In 1980 poogden de ministers H. Wiegel en J. de Ruiter wel door te bijten met de publicatie van een voorontwerp van politiewet maar dit ontwerp stuitte in de Tweede Kamer, en ook wel daarbuiten, op veel kritiek. Het werd in 1985 door de ministers Korthals Altes en J. Rietkerk ingetrokken. Hun alternatief was bevordering van de samenwerking tussen de Gemeentepolitie en het Korps Rijkspolitie door de vorming van samenwerkingsregio's. Was dit echter een deugdelijk alternatief? Bood het soelaas voor de problemen waarmee de politie in de voorbije decennia werd geconfronteerd? Naar mijn mening niet of toch volstrekt onvoldoende. Het leek wel of de politiek-staatkundige discussie over de inrichting van de politie helemaal was vervreemd van de grote operationele politieproblemen die zich op het terrein voordeden.

Bij deze problemen moet in de eerste plaats worden gedacht aan de grote moeilijkheden in de ordehandhaving. Na het Bouwvakoproer, na de Maagdenhuisbezetting en na de rellen in de Nieuwmarktbuurt waren er op papier wel de nodige maatregelen getroffen om meer eendracht te verkrijgen in de organisatie van de politie op het gebied van de ordehandhaving, in de praktijk werden deze maatregelen echter maar zeer ten dele uitgevoerd. Dit bleek overduidelijk tijdens de Kroningsrellen op 30 april 1980: ternauwernood kon toen een catastrofe worden voorkomen. Het feit dat het tot 1984 duurde voordat er een nieuw algemeen kader was ontwikkeld om een landelijke organisatie van de Mobiele Eenheden te kunnen verwezenlijken, bewees eens te meer het operationele onvermogen van het bestaande politiebestedel.

In de tweede plaats kan niet worden voorbijgegaan aan het probleem van de bestrijding van zware misdaad. Begin jaren zeventig werd niet alleen de noodzaak onderkend om een landelijk netwerk van ondersteunende eenheden – Criminele Inlichtingendiensten, Observatiegroepen en Arrestatieteams – op te bouwen, maar ook de noodzaak om de opsporing

voor een aantal vormen van zware misdaad via lokale, regionale en landelijke centrales piramidaal te organiseren. Op papier zag het er allemaal prima uit, maar in de praktijk kwam er slechts moeizaam of helemaal niets van terecht. Het rapport dat de Rekenkamer in 1985 uitbracht over de bovenlokale organisatie van de opsporing was vernietigend, op het eerste oog alleen voor de toenmalige Centrale Recherche Informatiedienst, in feite echter voor de gehele Nederlandse politie. Het beleid inzake de politieke bestrijding van zware misdaad was uitgelopen op een fiasco. Met name als gevolg van de te grote verdeeldheid van het politiebestedel.

Met andere woorden: te denken dat deze en andere grote problemen konden worden opgelost door de bevordering van meer, hoofdzakelijk vrijwillige, samenwerking tussen het Korps Rijkspolitie en de Gemeentepolitie was een illusie. Het beste bewijs hiervan werd, treurig genoeg, enkele jaren later geleverd door de IRT-affaire. Oppervlakkig gezien was deze affaire het wrange resultaat van een combinatie van twee factoren: de toepassing van een te ver gaande opsporingsmethode en de onhebbelijke houding van de top van de Amsterdamse politie en justitie. In wezen toonde deze affaire aan dat het binnen het bestaande politiebestedel niet mogelijk was om de opkomende georganiseerde misdaad op een krachtdadige en rechtmatige manier te bestrijden. De oprichting van het IRT was meer dan verantwoord maar het politiebestedel kon zo'n team niet aan. In die zin kan de IRT-affaire heel goed worden vergeleken met de zaak-Oss in de jaren dertig. Ook in die zaak werd duidelijk dat het toen bestaande politiebestedel absoluut niet geschikt was voor een adequate aanpak van de grote (politie)problemen.

De reorganisatie van de politie zoals die door de ministers C. Dales en Hirsch Ballin door middel van de Politiewet 1993 werd gerealiseerd, was zonder meer ingrijpend. Geplaatst in historisch perspectief was het inderdaad niet niets om de Gemeentepolitie – het troetelkind van Thorbecke – op te heffen en om (de districten van) het Korps Rijkspolitie en de korpsen van Gemeentepolitie samen te voegen tot regionale korpsen die niet waren ingebed in een van de drie traditionele bestuurslagen van de Nederlandse staat. Toch was zij – ook gegeven de problemen die zojuist werden aangestipt – maar een halve oplossing voor een slepend probleem: de problemen op nationaal niveau en internationaal niveau werden er niet door opgelost. Dit is sinds 1995 ook meer dan eens vastgesteld en heeft in de voorbije jaren geleid tot een centralisering van het beheer en het bestuur van de politie die via een nieuwe Politiewet wellicht zal worden beklonken met de inrichting van een politie die meer dan ooit nationaal wordt beheerd maar niettemin lokaal sterker is verankerd dan de regionale politie van dit moment.

Of die wet er deze kabinetsperiode komt of dat we daarvoor moeten wachten op het kabinet Balkenende-v is in het regeerakkoord van het komende kabinet afhankelijk gemaakt van een evaluatie van de vorderingen die in de loop van 2007-2008 worden geboekt bij de infrastructurele en functionele eenmaking van de politie. Deze evaluatie is kennelijk nodig omdat – zoals de leider van de PVDA afgelopen zaterdag in *NRC Handelsblad* verklaarde – de PVDA bij de kabinetsformatie het voorstel van het CDA had verworpen om het bestaande politiebestedel te transformeren tot een nationaal georganiseerde politie. Veel zal dus afhangen van wie deze evaluatie zal doen, van de wijze waarop zij wordt uitgevoerd en van wat er precies wordt geëvalueerd. Te hopen valt in elk geval dat het nieuwe kabinet zich niet zal laten

beïnvloeden door het soort dubbelzinnige stemmingmakerij waarvan het recente interview met de PVDA'er Stoffelen en de CDA'er Van der Heiden in *NRC Handelsblad* een frappant staaltje was. Zij beroemden er zich in dit interview op dat zij de peetvaders van de Politiewet 1993 waren en keerden zich frontaal tegen de vorming van een nationale politie. Wat ze er echter niet bij zeiden was dat zij ook degenen zijn geweest die zich in de jaren tachtig tot het uiterste hebben ingespannen om van de Koninklijke Marechaussee weer een regulier rijkspolitiekorps te maken. Hoezo tegen nationale politie...???

Dit jaar wordt de stap naar de oprichting van een nationaal politiekorps in elk geval nog niet gezet in het moeizame en bij vlagen tragische proces van eenmaking van de Nederlandse politie. De argumenten daarvoor formuleerde Provó Kluit evenwel ruim 150 jaar geleden al. In Nederland, zo schreef hij – ik haalde het al eerder aan – is behoefte aan een politie die 'alle magten in den staat zonder onderscheid en gelijkelijk ten dienste staat' en niet aan een politie die 'alle kleingeestige, locale belangen' moet behartigen. Dit ben ik, niet in het laatst door de intensieve bestudering van de Nederlandse politieggeschiedenis, hartgrondig met hem eens. Er is in Nederland vandaag de dag meer dan ooit nood aan één 'ligchaam van politie'.

Dr. S. Patijn

Als je het zo hoort, lijkt het wel of de 'politiequaestie' gaat over een accentverschil. Ofwel Gemeentepolitie die ook de rijkspolitiezorg behartigt, ofwel Rijkspolitie die ook de gemeentelijke politiezorg behartigt. Waarom dan toch die heilige oorlogen, impasses en halve oplossingen? Houdt de Nederlandse overheid dan niet genoeg van haar politie? Pas toen de vakbonden zich krachtig verenigden werden behoorlijke arbeidsvoorwaarden afgedwongen. Of vertrouwt de Nederlandse overheid haar eigen politie niet echt? Met een kleine tussenpoos na de oorlog, heeft men altijd de militaire politie in het politiecomplex willen behouden.

We gaan nu over naar de overhandiging van de boeken aan de opdrachtgevers. Wiarda zal dat doen samen met de auteurs. Wiarda mag dit genoeg smaken omdat hij de initiatiefnemer en organisator van de hele onderneming is geweest. En hij smaakt ook het genoeg dat hij één van de grondleggers is geweest van de tweede beschreven bloeiperiode van de Nederlandse politie. Het woord is aan Wiarda.

